Comisión Especial con fines legislativos a fin de considerar el proyecto de ley por el que se regula la actividad minera de gran porte
Carpeta Nº 1998 de 2012

Versión Taquigráfica N° 1522 de 2013

ACTIVIDAD MINERA DE GRAN PORTE

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 18 de marzo de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Julio Battistoni.

MIEMBROS: Señores Representantes Alfredo Asti, Álvaro Delgado, Oscar Groba, Miguel Otegui, Yerú Pardiñas, Iván Posada, Jorge Pozzi, Juan C. Souza y Walter Verri.

ASISTEN: Señores Representantes Alberto Perdomo Gamarra y Jaime Mario Trobo.

SEÑOR PRESIDENTE (Battistoni).- Habiendo número, está abierta la reunión.

En el marco del estudio de aproximación de posiciones con respecto al proyecto de ley en consideración, en el tratamiento general de la norma, habíamos terminado de intercambiar opiniones sobre el Capítulo 3, "Del Contrato de la Concesión para Explotar de MGP", por lo que correspondería ingresar al Capítulo 4.

Entiendo que hay diferentes posiciones sobre este tema. He hablado personalmente con algunos Diputados y parecería que forma un paquete tan acabado, tan sólido y tan cerrado, que no convendría abrirlo para discutirlo en este momento. No sé si el señor Representante por el Partido Independiente, quien últimamente ha estado aportando diferentes opiniones, tiene alguna posición formada a este respecto.

SEÑOR POSADA.- Nosotros vamos a acercar a la Secretaría de la Comisión las propuestas que realizamos sobre el este capítulo de materia tributaria y sobre el siguiente, así como una especie de resumen que tiene en cuenta lo que hemos conversado sobre los capítulos anteriores. Simplemente se trata de poner arriba de la mesa parte de las conversaciones de las últimas reuniones; ese es el sentido del material que vamos a presentar a Secretaría.

En particular, con referencia a los artículos que conforman la parte tributaria, tenemos algunos ajustes que refieren especialmente a la redacción del proyecto, no a su alcance de carácter general, que para nosotros responde al acuerdo en el que cual participamos todos los partidos políticos. Esto refleja en esencia lo que se

conversó, básicamente, a partir del desarrollo que se hizo por parte de los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, concretamente del economista Masoller y toma en cuenta la propuesta que oportunamente hiciera el Diputado José Carlos Cardoso.

Con respecto al tema del adicional del IRAE, planteamos algún ajuste de redacción: por ejemplo, en la introducción del capítulo del nuevo adicional de minería de gran porte, se hace referencia a la ley de minería de gran porte. Obviamente, no se puede hacer esa referencia en la misma oportunidad en que se está aprobando la ley. Por tanto, más allá de que se puede aludir a la minería de gran porte -eso sí se puede hacer- me parece que no es de recibo que se haga referencia concreta a un artículo de la misma ley.

Cuando se habla de producto minero -yo diría que este es el único cambio que entendemos conveniente realizar-, me parece que correspondería directamente describir todas las actividades mineras que están desarrolladas, de forma tal de mantener una unidad de criterio dentro del texto. Ahora bien, de ninguna manera eso significa afectación de lo que está dicho. Esto estaría dentro del artículo 46 de la nueva denominación que habla del impuesto a la minería de consideración especial. Donde dice: "Agrégase al Título 4 del Texto Ordenado 1996", y se alude al artículo 103, "Producto Minero", en lugar de hacer referencia al artículo 7º de la Ley de Minería de Gran Porte, habría que agregar: "en cualquier estado productivo en que se encuentre, y que esté comprendida en la siguiente". Allí habría que repetir el listado del artículo 7º en lo que refiere a productos mineros, no a la parte de actividad conexa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay otra opinión general sobre este capítulo, pasaríamos al Capítulo 5: "Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión (FSII)". Como una cuestión de orden, la Mesa propone hacer siempre referencia al articulado del proyecto original.

El Capítulo 5 del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo comienza en el artículo 39; no sé si ya hay adelantos con relación a algún cambio en general sobre este capítulo que va hasta el artículo 48.

El artículo 39 dice que: "los ingresos obtenidos por el Estado por concepto de recaudación del Canon de Producción del Impuesto", etcétera, "serán identificados en el Presupuesto Nacional como concepto de Ingresos por Minería de Gran Porte".

En tanto, en el artículo 40 se define el "Destino de los ingresos y creación del FSII", Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión. Aquí hay algunas consideraciones respecto a cómo se reparte este fondo.

SEÑOR ASTI.- En cuanto al artículo 40, teniendo en cuenta la importancia que se otorga al tema del riego en la exposición de motivos de este proyecto de ley, así como todo lo que hemos hablado en otras instancias con respecto a la necesidad de continuar mejorando nuestros recursos naturales y su productividad, si bien en el ítem que establece un 65% para financiar proyectos productivos podría considerarse que la temática del riego está incluida, creo que merecería una especial consideración.

SEÑOR POSADA.- Aquí es donde tenemos una serie de propuestas que queremos poner sobre la mesa; para nosotros, algunas de ellas son especialmente importantes. Estamos proponiendo una redacción distinta de varios de los artículos, pero al margen de las correcciones de ajuste de redacción o de nuevas propuestas de inclusión que puedan existir, hay un aspecto que nos parece medular, por lo menos, de acuerdo con la posición que el Partido Independiente tiene sobre este capítulo. Me refiero a las inversiones puntuales. Tal como está redactado el artículo, se abre la posibilidad de que el Fondo pueda ser invertido, por ejemplo, en títulos de deuda pública nacional. Si admitiéramos una posibilidad de tal naturaleza nos estaríamos haciendo trampas al solitario porque, en realidad, ahí no habrá ahorro, sino una forma disfrazada de financiar el endeudamiento público. Todos los antecedentes que existen de fondos, por lo menos los que hemos podido consular, tanto del fondo noruego como el chileno, permiten inversiones exclusivamente en títulos del exterior. Como es sabido, en el caso del fondo noruego, aproximadamente un 60% está en títulos de renta variables, en general acciones de muy diversas empresas, y el 40% restante en títulos de renta fija, pero también tiene participación en empresas.

El fondo chileno es mucho más exigente, ya que establece que la gran parte del fondo, únicamente se va a emitir en títulos de deuda soberana. Abre la posibilidad de que haya alguna inversión adicional, limita la

elegibilidad de monedas y establece criterios muy definidos en cuanto a las posibilidades de inversión de ese fondo. Este es uno de los temas sobre los que se debería hablar con los Ministerios de Economía y Finanzas y de Industria, Energía y Minería. ¿Cuál es el riesgo que existe con una ganancia extraordinaria de esta naturaleza, al margen de hacernos trampas al solitario, y creer que la plata que teóricamente se va a un fondo ingresa por la vía del financiamiento público, financiando la deuda pública? Si se da un ingreso de dinero por esta causa, y la vía de la inversión en títulos de deuda pública significa exactamente lo mismo -saldría por un lado, pero ingresaría por el otro-, corremos el riesgo de la llamada enfermedad holandesa. ¿Qué significa esto? Que haya una sobre valoración de la moneda nacional. Es algo similar a lo que nos está pasando hoy, y somos conscientes de ello. Existe un ingreso de capitales en forma extraordinaria, y si bien uno piensa que buena parte de ellos lo han hecho en proyectos de largo plazo, también hay capital especulativo. Eso nos genera la realidad de hoy, que nos lleva a tener una apreciación relativamente importante de nuestro peso. Imaginemos esa situación, si se diera un ingreso extraordinario por la vía de la explotación del hierro, es decir, por las exportaciones del mineral de hierro. Ese ingreso extraordinario apreciaría sustancialmente nuestra moneda. Si bien por un lado tendríamos mayor ingreso, derivado de esta actividad, por otro, estaríamos elevando el costo país para el resto de las actividades productivas del país, llámese agro o industria. Por lo tanto, hay que ser particularmente cuidadosos en este tema. Por eso insisto en que acá hay un tema de carácter conceptual. Creo que los recursos obtenidos en forma extraordinaria -comparto la idea del 70% planteada en el proyecto- debieran ser invertidos exclusivamente en títulos de deuda pública de países extranjeros, que tengan una calificación de carácter estable, que se encuentren en el tramo superior de la calificación de deuda. Este es el planteamiento de carácter muy general que queríamos hacer con respecto a este Capítulo que entendemos es clave. Para nosotros hace a la sustancia del proyecto, porque plantea cómo definimos lo que hacemos con el dinero que ingresa en forma extraordinaria durante este período y muestra si realmente existe voluntad de proteger a las futuras generaciones. Advierto que posibilitar a este fondo para que pueda comprar, por ejemplo, títulos de deuda pública uruguaya, no protege a las futuras generaciones.

Tenemos otras propuestas para plantear, que las vamos a enviar a la Secretaría. Aclaro que avancé hasta este Capítulo, inclusive, todavía me falta el último. También planteamos alguna modificación con respecto a la distribución del 30% restante. En lugar de considerar un 30% con destino al fondo de desarrollo del interior, plantemos que sea un 27%, y que se destine un 3% al financiamiento de los proyectos educativos implementados por la Universidad Tecnológica.

Le voy a enviar el material sobre este Capítulo al señor Presidente porque entiendo que sería bueno que todos lo tuviéramos para poder continuar la discusión.

SEÑOR ASTI.- El señor Diputado Posada expresaba lo que podría significar el ingreso de importantes recursos provenientes de la actividad minera, lo que se conoce como enfermedad holandesa, y hacía hincapié en la posibilidad de invertir en valores emitidos por el Estado uruguayo. Debemos tener presente que ese mismo efecto también se daría con otras emisiones nacionales, no solamente con las del Estado, sino también con inversiones privadas. El efecto sería el mismo, se volcaría a la plaza un monto determinado por año. Creo que las limitaciones son más amplias. Precisamente, uno de los objetivos de la creación del fondo es el de no volcar en un plazo relativamente corto ese monto de recursos, para que queden disponibles para el gasto corriente.

SEÑOR POSADA.- Comparto lo que ha expresado el señor Diputado Asti. Por ello nuestra propuesta es que los recursos del fondo -nos referimos al 70%- solo puedan ser invertidos en títulos de deuda pública soberana de países extranjeros, en valores emitidos por organismos internacionales de crédito y en valores calificados como inversiones estables por al menos dos de las agencias de calificación internacional de riesgo, guardando debida proporción entre títulos de renta fija y renta variable.

SEÑOR PARDIÑAS.- Este es un Capítulo central -quizá podamos acordar una serie de ajustes-, ya que refiere a la posterior utilización de los recursos extraordinarios que se generan a través de la actividad minera de gran porte. Recordemos que muchas de las delegación que nos visitaron hicieron fuerte énfasis en su posicionamiento con respecto a este tema. Tal vez, alguno de los ajustes que debamos hacer esté vinculado con la precisión, dentro de los proyectos productivos, del uso del agua.

Quedaron planteado algunos aspectos que a nosotros nos preocupan como, por ejemplo, los fondos de garantías para los emprendimientos locales, que se incorporan en la cadena de valor del sector minero. Ese es

un tema que debemos abordar, porque cuando esto ocurre y se da en el interior del país, estas herramientas tienen alto impacto, porque no hay otras. También se deben visualizar proyectos claros en lo que tiene que ver con el agregado de valor a los minerales extraídos.

Nos parece atinente analizar el planteamiento del señor Diputado Posada con respecto al fondo y las inversiones.

Asimismo, creemos que debemos ser más cuidadosos en lo que acá está fuertemente pautado y en forma muy abierta, que es el hecho de destinar recursos para la cancelación de endeudamiento externo. Esto también fue plantado por alguna de las delegaciones que vino a la Comisión. Por lo menos, debemos fijar pautas en cuanto al tipo de destino.

En este Capítulo, cuando se define el Comité de Dirección del fondo soberano, hay disposiciones que establecen cuáles son los organismos que los integran, se mencionan varios Ministerios, pero se deja afuera el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Creemos que se lo debería incorporar, ya que entendemos que podría ser interesante la orientación que paute ese Ministerio con respecto a los recursos vinculados a ese 65%.

Por otra parte, en el primer inciso del artículo 45, que es el que establece el destino el endeudamiento interno, se mencionan de una forma muy amplia los proyectos de investigación y desarrollo, la incorporación de tecnología en la educación pública y la mitigación del impacto ambiental. Tal vez sea posible lograr mayor precisión en esta redacción, porque si bien el fondo intergeneracional debe tener un contenido programático, lo que nosotros no queremos es que ese contenido quede expreso de una forma tan general que luego dé posibilidad para todo y por ese motivo termine bloqueándose su uso y destino.

Esa es una preocupación que queríamos manifestar en torno a este capítulo.

SEÑOR ASTI.- A raíz de lo manifestado por el señor Diputado Pardiñas, simplemente quiero recordar que el último inciso del artículo 45 establece la posibilidad de que se pueda cancelar deuda externa y la bancada del Frente Amplio propuso que esa cancelación deba ser con vencimientos posteriores a los quince años contados a partir de la creación del fondo. Esto se debe, precisamente, al tema intergeneracional. No queremos que se pueda eludir el hecho de que se trata de un fondo intergeneracional con la cancelación de deuda. Pero también debemos ser prácticos: si las futuras generaciones tienen que hacerse cargo de una deuda importante, con mayor costo que el que pueden generar las inversiones en el fondo, estaremos mejorando su bienestar si establecemos un plazo de quince años, aunque se puede establecer uno de veinte o veinticinco años. La idea es evitar que generaciones futuras se hagan cargo de la deuda que hoy generamos.

SEÑOR DELGADO.- Quiero hacer algunas reflexiones a título personal. La primera de ellas tiene que ver con lo que decía el señor Diputado Pardiñas -en lo que coincidimos-, en cuanto a la interacción con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Es más: creo que el próximo miércoles -si se confirma la comparecencia del Poder Ejecutivo en esta Comisión- sería bueno preguntar si el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tiene alguna de las propuestas que había acordado enviar, relativas al riego y al uso del agua, más allá de que en forma genérica pueden estar incluidas cuando se habla de algunos proyectos productivos. Obviamente, coincidimos en que en la administración y en el seguimiento esté el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca como una de las contrapartes, porque entendemos que seguramente va a ser uno de los Ministerios que hará propuestas vinculadas con el uso de estos recursos.

Este capítulo es fundamental porque tiene que ver con cómo se utiliza esa renta adicional. Hay una discusión previa a esto -que también tiene que ver con el capítulo anterior-, y es cómo estimular la industrialización, si en alguna medida hay que vincularla con esta renta adicional, o con las posibilidades de estímulo para generar un proceso industrial más sustentable en algunas etapas, tal como lo plantearon algunas delegaciones que asistieron a la Comisión.

Por último, con respecto al destino del fondo intergeneracional, personalmente coincido con el planteo que hace el señor Diputado Posada, por más que el colega Asti haya hecho la aclaración con respecto a la fecha en que podría empezar a operarse esta cancelación de endeudamiento externo uruguayo. Este tema vinculado

con el pago de la deuda externa uruguaya no fue acordado en la Comisión multipartidaria de energía. Lo que sí se acordó fue generar un fondo intergeneracional, solidario, donde se pensara fundamentalmente en algunas inversiones, pero no se acordó -lo pueden ratificar algunos de los miembros que estuvieron en la Comisión multipartidaria- que se incluyera dentro de las opciones el cumplimiento del pago de endeudamiento uruguayo, ya sea a través de títulos del Estado, de títulos que operen en el mercado, o de letras de regulación monetaria. En ese momento, cuando se discutió el tema, se pensó en otras posibilidades y no en la cancelación de deuda externa uruguaya, pero es una modificación que incorpora el proyecto en su redacción y seguramente es un tema que generará discusión o diferentes visiones; por lo menos en la interna de nuestro partido es un tema que vamos a discutir.

SEÑOR POSADA.- En cuanto al tema de las inversiones que se posibilitan por el artículo 45, nos parece que debiera haber una limitación fundamental, y es que solo se pudiera utilizar la renta generada por el fondo soberano, es decir precisamente la renta y no parte del fondo. Esta es la solución que recoge, por ejemplo, el fondo noruego, que únicamente vuelca a la economía nacional la renta derivada del fondo, es decir su utilidad; deja el capital intacto y establece la posibilidad de volcar los intereses o el producido a la economía nacional. Yo creo que esto tendría un impacto muy positivo. Considero que sería conveniente -como planteaba el señor Diputado Pardiñas- que estos conceptos de carácter general que están incluidos en el artículo 45, en cuanto a financiar proyectos de investigación y desarrollo, de adaptación y mitigación del impacto del cambio climático, e incorporación de tecnología en la educación pública, tengan un señalamiento más adecuado.

A diferencia de lo que se ha dicho, yo no haría ninguna modificación en el tema de la cancelación de la deuda externa, ni establecería un límite de años, porque si fijamos la limitación de que los recursos que se utilicen en esto sean exclusivamente los derivados de la renta del fondo, el Poder Ejecutivo podrá usar el mejor mecanismo disponible. Me parece que sería una mala solución incluso establecer una limitación en cuanto a que deba ser una deuda mayor a quince años. ¿Por qué? Porque a veces las necesidades o dificultades surgen en el corto plazo; no sé sabe si esas dificultades van a permanecer en el largo plazo. Entonces, si las dificultades están en el corto plazo, sería más lógico que se dispusiera de esos recursos extraordinarios exclusivamente para el uso y el manejo de la propia política económica.

Por lo tanto, creo que debemos ser muy restrictivos con respecto al "quantum", es decir a qué es lo que verdaderamente se usa en este tipo de inversiones que están señaladas en el artículo como "otras inversiones". Pero una vez que somos restrictivos con respecto a qué es lo que se puede usar, me parece que en ese sentido hay que tener una mayor amplitud de forma tal que esos recursos sí formen parte de los recursos del Presupuesto nacional, por lo menos en lo que tiene que ver con el pago de la deuda externa, que además no es deuda externa sino deuda pública; no hablemos de deuda externa porque no existe.

SEÑOR PRESIDENTE.- La única salvedad con respecto a lo que plantea el señor Diputado Posada, que considero que está bien, se daría en el caso de alguna circunstancia en que se deba utilizar el fondo en sí mismo y se necesite algún tipo de autorización especial.

SEÑOR POSADA.- Esta va a ser una ley. Por tanto, una ley es modificada por otra ley. Ergo: si hay mayorías en el ámbito parlamentario que ante una determinada situación quieren darle un destino distinto, eso siempre va a ser posible. Lo que a mí me parece importante es que nosotros generemos un señalamiento de lo que debiera ser. Esto no tiene tal inalterabilidad en el tiempo que no pueda ser modificado. Lo que tratamos es de generar una especie de cultura y dar una determinada señal o mensaje en el sentido de que estos recursos, como generaciones, los debiéramos mantener intactos para verdaderamente proteger las posibilidades de desarrollo del país. Pero obviamente que puede haber circunstancias extraordinarias en que las mayorías legislativas entiendan que deben hacer uso de esos recursos. Eso no lo podemos evitar. Salvo que estuviéramos de acuerdo, modificáramos la Constitución de la República y eleváramos este proyecto a un rango constitucional, no tenemos facultades para hacer eso.

Entonces, creo que debemos dar la mejor señal posible. Lo otro, responderá a la necesidad a que se enfrenten las generaciones futuras en cuanto al uso de los recursos y será su responsabilidad

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que hay varios aportes que deberán serán tenidos en cuenta a fin de que cada una de las bancadas los internalice y realice propuestas. Esperemos que podamos tener algo más digerido para plantear al señor Ministro cuando asista el próximo miércoles.

Quiero recordar que los Ministros asistirán a la Comisión este miércoles 20 a la hora 9 y 30.

No sé si habría alguna otra sugerencia con respecto al Capítulo 6.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Hemos estado intercambiando opiniones en cuanto a la forma de participación del superficiario y la limitación de sus rentas excepcionales. El Partido Independiente hizo una propuesta relativa a no utilizar el tope o el arrendamiento como una medida, sino algún tipo de variación impositiva escalonada a la renta extraordinaria.

Por otro lado, se habló de cómo se podría repartir según la proporcionalidad de las áreas afectadas en los padrones. Algunos de los presentes tenemos posición respecto a ese tema, ya que forma parte de la experiencia, de la rutina de establecer un distrito minero; inclusive eso es lo que se hace en cuanto a los cobros del canon, ya que es lo que está establecido en este momento.

Por lo tanto, sería importante que el miércoles la Dinamige confirmara este tipo de actuación e hiciera referencia a cómo se ven afectados los predios y de qué manera se reparte el canon en la actualidad.

SEÑOR DELGADO.- Sería importante que el señor Presidente se comunicara con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para saber si se han incorporado algunos aspectos que fueron mencionados dentro de los posibles objetivos a ser financiados por parte de la renta adicional o extraordinaria minera como, por ejemplo, el uso del agua.

SEÑOR OTEGUI.- Teniendo en cuenta que contaremos con la presencia del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, me gustaría saber cuál es su posición respecto al uso del suelo rural. Digo esto porque si bien el Ministerio estuvo en la Comisión, no dijo absolutamente nada y no envió ningún tipo de información. Inclusive, quien concurrió fue el Subsecretario, no el Ministro. Además, cuando vino el Ministro de Industria, Energía y Minería dijo que se trataba de una posición del Poder Ejecutivo, y le llamó la atención que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca concurriera a la Comisión en otra oportunidad; creo que todos nos acordamos de eso.

Por lo tanto, reitero, quiero saber expresamente si el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tiene alguna posición tomada respecto al uso del suelo rural. Todos sabemos que hay un Índice Coneat y distintos tipos de suelos, y con el actual Código de Minería se podría hacer extracción minera en los mejores campos del país. En Colonia, por ejemplo, hay campos de Índice Coneat 180, como así también en Soriano y Río Negro, y no hay nada que establezca un límite en ese sentido. Por tanto, quisiera que se respondiera la interrogante que tengo. Quizás el Ministerio tenga una posición al respecto -o no-, por lo que sería bueno enviarle estas consultas antes de su concurrencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- La potencialidad minera en Uruguay no siempre coincide con los mejores suelos.

SEÑOR OTEGUI.- Yo he visto informes y trabajos de 1965 del CIDE en los que se hablaba de hierro y se hacía referencia a una potencialidad de veinte millones de toneladas, pero hoy estamos hablando de una extracción de dieciocho millones de toneladas al año. Tal vez hoy no pensemos en eso, pero es probable que el subsuelo pueda tener alguna sorpresa que nosotros no conozcamos.

SEÑOR PERDOMO.- Quizás mi posición sobre los superficiarios sea compartida por varios compañeros de mi Partido, por lo tanto, me gustaría saber si puedo resumirla en dos páginas y enviarla a la Comisión. Hago esta propuesta porque, de pronto, las delegaciones que concurren a la Comisión leen la versión taquigráfica para conocer en qué punto está la discusión. Si la Presidencia está de acuerdo, puedo enviar dicha exposición en veinte minutos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece muy bien.

Se levanta la reunión.